

Die „Staatsfreiheit“ der Meinungsbildung

Matthias Klatt

2019-11-25T15:58:53



Joint Symposium on the Internet Governance Forum of the United Nations 2019

Von [FRIEDRICH SCHMITT](#)

Die Staatsfreiheit der Meinungsbildung gilt Vielen als eine Voraussetzung demokratischer Willensbildung. Aber ist diese Annahme überhaupt mit der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat vereinbar?

Das Internet ist für den Staat längst kein „Neuland“ mehr. Unzählige staatliche Stellen posten, liken und sharen täglich in diversen sozialen Netzwerken. Was vordergründig „transparent“ und „bürgernah“ anmutet, wirft die Frage auf: Wie verhält sich dieser Wandel staatlicher Öffentlichkeitsarbeit zur Staatsfreiheit der Meinungsbildung? Bekannt ist die Staatsfreiheit der Meinungsbildung als Problem (mindestens) seit der ersten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ([BVerfGE 12, 205](#) – „Adenauer-Fernsehen“), als Prinzip setzte sich die Figur in der Rechtsprechung des Gerichts zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit fort ([BVerfGE 20, 56](#)) und wird heute nicht nur anhand kommunaler Amtsblätter (BGH GRUR 2019, 189) und des Vorschlags einer staatlichen Subventionierung privater Presseverlage (dazu bereits [BVerfGE 80, 124](#)) thematisiert. Wenn man die Rhetorik mancher Medien(-vertreterInnen) ernst nimmt („[gebührenfinanzierte Staats-Presse](#)“, „[Staatsfunk](#)“), gewinnt die Staatsfreiheit der Meinungsbildung auch angesichts der neuen Konkurrenz öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote (bspw. Tagesschau-App) mit den Nachrichtenangeboten der Presse an Relevanz. Reflektiert man aber die Staatsfreiheit der Meinungsbildung vor dem Hintergrund ihres gedanklichen Fundaments zeigt sich: Der Begriff suggeriert eine strikte Trennung von Staat und

Gesellschaft, die der Demokratie im Sinne des Grundgesetzes fremd ist, so nicht existiert und zu (juristischen) Kurzschlüssen führen kann.

Dynamisches Verhältnis von Staat und Gesellschaft

Die Staatsfreiheit der Meinungsbildung lebt von der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft – anders wäre ein Bereich abseits des Staates (oder umgekehrt: abseits der Gesellschaft) nicht denkbar. Diese „Staatsfreiheit“ verfehlt jedoch die Realität und Komplexität des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft in einer Demokratie: Staat und Gesellschaft existieren nicht isoliert nebeneinander. Versteht man mit *Böckenförde* den Staat als „organisierte Wirkeinheit“, ist der Staat die Herrschaftsorganisation *für* eine Gesellschaft und steht mit ihr in vielgestaltigen Wechselbeziehungen – ohne aber Teil der Gesellschaft zu sein (*Böckenförde*, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum 65. Geburtstag, 1972, S. 11-36). Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft ist dementsprechend dynamisch, hängt von der jeweiligen Herrschaftsform ab und stellt sich als Problem – wiederum mit *Böckenförde* – in einer Demokratie in besonderer Weise: Nicht nur begrenzt die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft die Reichweite demokratischer Entscheidungsgewalt, indem bestimmte, dem Staat vorausliegende Bereiche seinem Zugriff entzogen bleiben. Die politische Willensbildung als Vorgang der Gesellschaft muss außerdem fern bleiben von staatlichen Einflussnahmen, soll sie frei und demokratisch sein. Das Prinzip der Sozialstaatlichkeit fügt der Unterscheidung eine weitere Facette zu: Denn die in diesem Zeichen stehende Staatstätigkeit entfaltet sich nicht (zwingend) im Widerspruch zur Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, sie entspricht vielmehr der Funktion des Staates als Garant einer freien Gesellschaft sowie ihrer (individuell-)sozialen Voraussetzungen. Mit *Böckenförde* kommt es insofern nicht darauf an, dass der Staat in die Gesellschaft „eingreift“; entscheidend ist, „welchem Prinzip“ die Staatstätigkeit folgt, also ob sie an die Stelle der Gesellschaft treten soll oder die Freiheit derselben sicherstellt.

Staat, Gesellschaft und Meinungsbildung

In einer Demokratie ist damit der Staat keineswegs „gesellschaftsfrei“ – und die Gesellschaft nicht „staatsfrei“. Dies gilt auch für die Meinungsbildung: Zwar liegt in dem Kontext besonderes Gewicht auf der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, um den Meinungsbildungsprozess frei zu halten und den Staat demokratisch zu gestalten, aber eine strikte Trennung gibt es auch hier nicht. Zum einen wird der Staat stets auf den Rückhalt der Gesellschaft und die Akzeptanz seiner Entscheidungen angewiesen sein und in diesem Sinne nach einer positiven öffentlichen Meinung streben. Zum anderen trifft den *Sozial*staat (in bestimmtem Umfang) eine Verantwortung gegenüber der Gesellschaft, Informationsasymmetrien entgegenzutreten, sie unter Umständen abzubauen und im Allgemeinen Informationen zu Verfügung zu stellen, die die Bürger*innen zur „eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Problembewältigung befähigen“ ([BVerfGE 105, 252](#)). All dies ändert indes nichts daran, dass sich in einer Demokratie die Meinungsbildung vom Volk zum Staat vollzieht, und nicht umgekehrt.

Die „Staatsfreiheit“ der Meinungsbildung kann nicht nur als Begriff, sondern auch als Argument in die Irre führen. Die Rigorosität der „Staatsfreiheit“ blendet die Differenzierungen, die in der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat angelegt sind, aus und neigt zu einseitigen juristischen Lösungen. Ein Schlaglicht auf dieses Schwarz-Weiß der Argumentation entlang der „Staatsfreiheit“ der Meinungsbildung werfen einige – hier herausgegriffene – Beispiele:

Geht man von einer strikten Trennung zwischen Staat und Gesellschaft aus, wie von der „Staatsfreiheit“ (dem Wortsinn nach) suggeriert, so muss jede staatliche Öffentlichkeitsarbeit – die selbstverständlich den Meinungsbildungsprozess beeinflusst, das ist ihr Ziel – als Verstoß gegen das Postulat der „Staatsfreiheit“ und als Übergriff in die geschützte Tätigkeit der Medien erscheinen. Diese Konsequenz steht indes im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und verkennt den kategorialen Unterscheid zwischen Öffentlichkeitsarbeit (als Staatsaufgabe) und etwa „Presse“ i. S. v. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

„Staatsfreiheit“ des Internets?

Gibt man die kategoriale Differenz zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und grundrechtlich geschützter Medientätigkeit auf, so dürften kommunikative Infrastrukturen allein der Grundrechtsentfaltung offenstehen. Die Konsequenz sind staatliche Funktionsverbote in diesem Bereich: Denn setzt man staatliche Öffentlichkeitsarbeit und private Medientätigkeit gleich und qualifiziert erstere pauschal als Verstoß gegen die „Staatsfreiheit“, ist staatlichen Stellen etwa die Information in sozialen Netzwerken untersagt – nach dem Motto: „Zur Staatsfreiheit von Presse und Rundfunk tritt im 21. Jahrhundert die Staatsfreiheit des ‚Internets‘.“

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk rückte schließlich in die Nähe des Staates. Der von der „Staatsfreiheit“ suggerierte Gegensatz verleitet auch zu sprachlichen Kurzschlüssen, die der Realität selten gerecht werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nicht staatlich, er ist staatsfern. Die Rhetorik von der „Staatsfreiheit“ lässt für solche Differenzierungen nur wenig Raum.

Alternativer Ansatz

Die Rede von der „Staatsfreiheit“ der Meinungsbildung spiegelt damit eine strikte *Trennung* von Staat und Gesellschaft vor, die es weder gibt noch geben kann. Die *Unterscheidung* zwischen der Meinungsbildung des Staates und des Volkes ist so holzschnittartig im Grundgesetz nicht angelegt. Dem komplexen Verhältnis eher gerecht werden könnte etwa die Figur des „Vorrangs der freien gesellschaftlichen Organisation von Kommunikationsprozessen“ (so *Ladeur*, Verfassungsrechtliche Fragen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Internet, DÖV 2002, 1-11). Insbesondere im Kontext staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und deren gegenwärtig zu beobachtender Ausweitung sowie Anpassung an die Kommunikation in sozialen Netzwerken gelingt eine Einhegung durch das Prinzip des Vorrangs gesellschaftlicher Selbstorganisation, ohne der – vom Bundesverfassungsgericht als Aufgabe aller Staatsfunktionen herausgearbeiteten –

Öffentlichkeitsarbeit die Berechtigung abzusprechen. Die Formulierung kennt keine pauschalen Lösungen realer Konflikte, sondern erlaubt Differenzierungen, ohne das Prinzip der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft aufzugeben. Sie spiegelt aber kein Bild strikter Trennung vor. Weiterhin steht keineswegs in Frage, dass staatlichen Stellen grundrechtlich geschütztes Verhalten, wie die Veranstaltung von Rundfunk oder Presse sowie die Äußerung von Meinungen, nicht zusteht. Bei anderen Grundrechten bedarf es indes auch nicht der steten Betonung ihrer „Staatsfreiheit“.

Zitiervorschlag: Schmitt, Friedrich, Die “Staatsfreiheit” der Meinungsbildung, JuWissBlog Nr. 100/2019 v. 25.11.2019, <https://www.juwiss.de/100-2019/>.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

